

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ БЮДЖЕТНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ (ДЕЯКІ ПРАВОВІ АСПЕКТИ)



З. ПЕРОЩУК

*доктор юридичних наук,
доцент кафедри фінансового права
(Київський національний університет
імені Тараса Шевченка)*

Українське суспільство на сучасному етапі свого розвитку прагне запровадження європейських стандартів життя і – виходу держави на провідні позиції у світі. Досягнення цієї стратегічної мети є можливим у разі забезпечення сталого розвитку держави, проведення структурних реформ та, як наслідок, підвищення стандартів життя. Передбачається, що особлива увага у найближчому майбутньому приділятиметься безпеці життя та здоров'я людини, що є неможливим без ефективної медицини, захищеності соціально вразливих верств населення, безпечного стану довкілля тощо. Очікується, що кожен громадянин матиме доступ до високоякісної освіти, системи охорони здоров'я та інших послуг у державному та приватному секторах. Територіальні громади самостійно вирішуватимуть питання місцевого значення, свого добробуту і нестимуть відповідальність за розвиток всієї країни. Це лише окремі пріоритети роз-

витку України, які окреслено у Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», схваленій Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015, і які, за вектором розвитку, закономірно охоплюють реформу бюджетних відносин [1].

Ратифікувавши Угоду про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом (далі – ЄС), Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (далі – Угода), Україна отримала інструмент та дороговказ для своїх перетворень. Виконання вимог Угоди дає можливість Україні в подальшому стати повноцінним членом у ЄС. Так, згідно зі ст. 347 Угоди у галузі бюджетної політики сторони мають обмінюватися інформацією, досвідом, найкращою практикою тощо [2]. Загалом Угода є новим етапом у розвитку договірних відносин Україна – ЄС, який передбачає політичну асоціацію та економічну інтеграцію, і відкриває шлях до подаль-

ших прогресивних перетворень. Вона забезпечує спільне підтримання тісних і тривалих відносин на основі спільних цінностей відповідно до демократичних принципів, верховенства права, належного державного управління, прав і основоположних свобод людини [3].

Звісно, якщо країна обирає шлях прогресу, закономірною реформою є, безумовно, децентралізація. Польща, Словаччина, Литва, Латвія, Естонія, скандинавські країни — усі вони пройшли через таку реформу, що дало поштовх економіці, соціальному розвитку цих країн, особливо їхніх сільських територій [4].

В Україні питання децентралізації не є новими. Вони, в останньому десятиріччі, є своєрідним «феноменом популярності». До них апелюють представники органів публічної влади, фахівці та практики з регіонального та місцевого розвитку, ними цікавляться громадяни та журналісти.

Після підписання Угоди в Україні стартувала ціла низка донорських програм та можливостей у контексті реформи децентралізації, серед яких гранти ЄС (проекти «Підтримка політики регіонального розвитку в Україні» і «Місцевий розвиток, орієнтований на громаду», програма ЄС «*U-LEAD with Europe*: місцеве розширення прав і можливостей, підзвітність та розвиток» та ін.). Цінними для України є гранти Агентства США з міжнародного розвитку (*USAID*), в рамках яких реалізуються програма «Децентралізація — шлях до кращих результатів та ефективності» — *ДОБРЕ (Decentralization Offering Better Results and Efficiency — DOBRE)* та проект «Розробка курсу на зміцнення місцевого самоврядування в Україні (ПУЛЬС)» та ін. Важливу експертну, технічну та матеріальну допомогу Українській державі

надають Департамент закордонних справ, торгівлі та розвитку Канади (*DFATD*), Швейцарське бюро співробітництва (ШБС/*SDC*), Європейський банк реконструкції та розвитку, Шведське агентство міжнародного розвитку (*Sida*) [5]. У цілому всі ці проекти є дуже обнадійливими для українського суспільства і надзвичайно корисними для вітчизняних фахівців, які працюють у різних сферах нашої країни. Безумовно, цікавими вони є і для наукових кіл, які досліджують, зокрема, фінансово-правову проблематику.

Як відомо, будь-які суспільні перетворення не можуть мати успішного завершення без інтегрування їх у національну правову систему, яка, на сучасному етапі свого розвитку, також перебуває у стані безперервного реформування. Масштабні зміни в усіх сферах суспільного життя органами публічної влади, як правило, пояснюються необхідністю інтеграції нашої держави в європейське та міжнародне співтовариство. Однак досить часто за цією «плідною публічною діяльністю» осторонь залишаються правові звичаї та традиції, правова культура, одним словом, — багаторічні надбання національної правової системи, яка мала б бути основоположною для будь-якої окремо взятої суспільної сфери.

Питання децентралізації, на нашу думку, взагалі потребує окремих дискусій та дебатів, оскільки дуже часто складається враження, що в українських реформаторів досі немає чіткого розуміння цієї категорії. Свої відповіді на ці непрості питання повинна дати і фінансово-правова наука.

Варто зауважити, що сучасна українська наукова періодика містить достатньо велику кількість праць, присвячених як питанням децентралізації загалом, так і питанням бюджетної децентралізації зокрема. Однак дуже

часто такі праці відзначаються певною неоднозначністю і потребують, на наше переконання, додаткової правової характеристики.

Як вже зазначалося, децентралізація є доволі складним явищем. Її можна розглядати по-різному, зокрема, як: дію (передачу прав (повноважень) органами центральної влади органам місцевого самоврядування); явище, що є протилежним централізації; засіб відображення централізації; феномен розширення або зміцнення прав та повноважень органів місцевої влади; систему взаємовідносин між державою та адміністративно-територіальними одиницями; спосіб організації публічної влади в державі тощо.

Двозначною інколи є й етимологія досліджуваного терміна. З одного боку, децентралізація — це система управління (у такому разі її слід розглядати як сукупність органів публічної влади, які реалізують певні функції (виконують завдання), а також засобів для досягнення ними тієї чи іншої мети, тобто явище, яке фактично вже відбулося); з другого — це певний процес (передача частини функцій та повноважень одними органами іншим; розширення і зміцнення повноважень органів місцевого самоврядування тощо), спрямований на скасування або послаблення централізації. Проте юридична енциклопедія та переважна більшість словників етимологію терміна «децентралізація» пов'язують все-таки із процесом, що дає підстави досліджуване поняття розглядати саме як процес, пов'язаний із передачею повноважень органів державної влади органам місцевого самоврядування [6, 323–324].

Децентралізація часто розглядається як спосіб визначення та розмежування завдань і функцій, за якого більшість із них передається з рівня цент-

ральних органів на рівень нижчий і стає власним завданням та повноваженням органів нижчого рівня. Можна також зазначити, що питома вага адміністративної діяльності покладається на місцеві органи або інші уповноважені державою суб'єкти. Така децентралізація влади в державі сприяє розвитку демократії, адже відбувається розширення впливу територіальних громад, соціальних груп та громадськості в цілому на справи публічного значення. Демократична держава завжди прагне залучити громадськість до здійснення публічних функцій урядування з метою оптимального задоволення різнобічних потреб людини та народу загалом [7, 12–13]. При цьому тут йдеться про реальну, а не формальну демократизацію. Дуже часто там, де проходить децентралізація без демократизації і без створення справжнього верховенства права, її результатом, як зазначають поляки, є сильна влада «місцевих царків та їх прибічників» [8, 26].

Слід погодитися з Р. Колишко, що надмірна децентралізація може викликати загрозу територіальній цілісності держави. Оскільки децентралізація публічної влади характеризується наявністю відповідної кількості управлінських й організаційних зв'язків центрального і місцевого рівнів у державі, не є винятком ситуація, що у випадку послаблення контролю з боку центрального рівня публічної влади, такі зв'язки можуть дещо послабитися. Автор наводить вдалий приклад Франції післяреволюційного періоду (1799 р.): тоді прагнення побудувати «державу комун» мало не закінчилося завоюванням Франції сусідами. Тому певний рівень централізації публічної влади, на думку вченого, певною мірою є виправданим, і більше того — доцільним і необхідним [9, 29, 35].

Ми підтримуємо цю позицію і вважаємо, що передача повноважень — це надзвичайно відповідальний крок і для органів державної влади, і для органів місцевого самоврядування. Дуже важливо зберегти баланс між повноваженнями згаданих органів, забезпечити виконання останніх.

На нашу думку, нині Україна стоїть лише на старті усіх процесів, пов'язаних із децентралізацією. Експерти вказують на недостатність знань та досвіду українських фахівців у цій сфері. Ще однією важливою перепорою успішної реформи є непослідовність нормативного забезпечення [4].

Як зазначалося, децентралізація може мати різні аспекти: політичний, адміністративний, фінансовий, бюджетний, правовий тощо. Однак будь-які значні заходи щодо розвитку децентралізації не можуть мати успіху, якщо вони не супроводжуються відповідними заходами у фінансовій сфері. На нашу думку, невід'ємною складовою децентралізації слід розглядати бюджетну децентралізацію, щодо правового регулювання якої в Україні досі не існує предметного дослідження. Так, існуючі дефініції бюджетної децентралізації [10, 97–98; 11, 7; 12, 254; 13, 129] не можна назвати всебічними, оскільки жодна з них не враховує таких факторів, як, наприклад: бюджетна децентралізація є складовою децентралізації як основоположної правової категорії; будь-яка передача повноважень у сфері бюджетної системи України повинна спрямовуватися на задоволення публічного інтересу.

На нашу думку, під бюджетною децентралізацією слід розуміти процес передачі повноважень у сфері бюджетної системи України, метою якого є ефективне задоволення публічного інтересу.

В ідеалі наслідком бюджетної децентралізації має стати юридичне закріплення співвідносних надходжень та витрат місцевих бюджетів для результативного виконання органами місцевого самоврядування (органами місцевої влади) бюджетних повноважень. Станом на сьогодні такі тенденції не прослідковуються. Більше того, висловлена позиція підтверджується результатами оцінки рівня бюджетної децентралізації в Україні у 2006–2015 рр. [14]. На думку вчених, успіх децентралізації та використання її переваг залежать від виконання певних умов, найважливішими з яких, зокрема, є: наділення місцевих органів влади повноваженнями, що дозволятимуть їм реагувати на зміни попиту населення на місцеві суспільні блага та послуги; розподіл повноважень (прав і відповідальності) між центральними та місцевими органами влади, що виключає їх дублювання, враховуючи, що надання прав без відповідальності створює умови для корупції та неефективного використання бюджетних коштів; забезпечення прозорості рішень і діяльності місцевої влади та її підзвітності населенню.

Вчені-економісти дійшли висновку, що нині в Україні жодна з зазначених вище умов не виконується. Відбувся перерозподіл повноважень між центральними органами влади — міністерством фінансів і міністерствами освіти, охорони здоров'я та соціальної політики. Щодо розподілу повноважень між центральними та місцевими органами влади, то жодний із наведених вище показників децентралізації (за підсумками 2015 р.) не свідчить про збільшення повноважень органів місцевого самоврядування та зростання їхньої фінансової незалежності від центральних органів влади [14, 24].

У цілому погоджуючись з цією позицією, вважаємо за доцільне також зауважити, що стрімка бюджетна децентралізація може зумовити зростання свавілля органів місцевого самоврядування у частині розпорядження фінансовими ресурсами місцевих бюджетів. Крім цього, потрібно враховувати недостатній фаховий рівень органів місцевого самоврядування, який потребує суттєвого професійного покращення (на нашу думку, цю функцію — системну підготовку (перепідготовку) висококваліфікованих кадрів для системи місцевого самоврядування — повинні взяти на себе спеціалізовані вищі навчальні заклади при посиленій підтримці держави та іноземних експертів у галузі бюджетної системи).

Зарубіжний досвід підтверджує, що навіть в успішних країнах у процесі здійснення бюджетної децентралізації виникали великі проблеми. Сьогодні поляки, які успішно продовжують

реформувати, в тому числі бюджетну систему своєї держави, говорять, що навіть досвід європейських країн, який вони також досить довго вивчали і подекуди застосували, не звільнив їх від проблем і помилок [15].

Зважаючи на те, що в Україні таких проблем надзвичайно багато, бюджетний устрій є недосконалим в усіх аспектах (внутрішній побудові бюджетної системи держави, структурі (надходженнях і витратах) бюджетів усіх рівнів, моделі розподілу повноважень між державною владою та органами місцевого самоврядування у сфері бюджетної системи тощо), потрібно досить виважено підходити до усіх реформаторських перетворень.

Сьогодні українське суспільство повинно усвідомлювати, що будь-які декларації щодо того, що бюджетна децентралізація — це «запорука вирішення усіх суспільних проблем» є лише розмовами, які не мають жодного юридичного підґрунтя.

ВИКОРИСТАНІ МАТЕРІАЛИ

1. *Стратегія* сталого розвитку «Україна — 2020»: Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015 // Офіційний вісник України. — 2015. — № 4. — Ст. 67.
2. *Про ратифікацію* Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Закон України від 16 вересня 2014 р. № 1678-VII // Відомості Верховної Ради України. — 2014. — № 40. — Ст. 2021.
3. *Короткий посібник з Угоди про Асоціацію* [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://eeas.europa.eu/archives/delegations/ukraine/documents/association_agreement/guide.pdf.
4. *Що таке* децентралізація і навіщо вона всім нам? — простими словами про реформу [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://decentralization.gov.ua/news/item/id/1862>.
5. *Донорські програми та можливості в контексті реформи децентралізації* [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.prostir.ua/?kb=analiz-donorskyh-prohram-ta-jih-propozysij-dlya-reformy-detsentralizatsiji-vlady>.
6. *Перошук З. І.* Правові проблеми регулювання відносин у сфері бюджетної системи України: дис. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.07. — К., 2015. — 421 с.
7. *Децентралізація* публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / О. М. Бориславська, І. Б. Заверуха, А. М. Школик та ін. — К., 2012. — 212 с.
8. *Osiatyński W.* Potrzeba rewolucji prawnej. — Warszawa, 1999. — 226 s.
9. *Децентралізація* публічної влади в унітарній державі: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01. — К., 2003. — 209 с.
10. *Балацький Є. О., Фролов С. М.* Бюджетна децентралізація: ефективність реформи на місцевому рівні // *Економіка и управление*. — 2011. — № 4. — С. 97–103.
11. *Бюджетна* децентралізація в Україні в контексті реформи місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://icps.com.ua/pub/files/42/80/Fiscal_Decentralization_Ukr.pdf.
12. *Возняк Г. В.* Переваги та ризики бюджетної децентралізації: теоретико-методологічні аспекти // *Проблеми економіки*. — 2015. — № 2. — С. 253–257.

13. Гавриленко А. С. Сутність децентралізації як інструмент державного регулювання розвитком національної економіки // Вісник КНУТ. — 2012. — № 5. — С. 128–135.
14. Розвиток бюджетної децентралізації в Україні : наукова доповідь / за ред. д-ра екон. наук І. О. Луніної. — К., 2016. — 70 с.
15. Децентралізація: чи ввійде Україна у відчинені двері, як Польща 1989-го? [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://gazeta.dt.ua/internal/decentralizaciya-chi-vviyde-ukrayina-u-vidchineni-dveri-yak-polscha-1989-go-_.html.

REFERENCES

1. Stratehiia staloho rozvytku «Ukraina — 2020»: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 12 sichnia 2015 r. № 5/2015 [The strategy of sustainable development «Ukraine — 2020»: The presidential decree of Ukraine of January 12, 2015 № 5/2015], *Ofitsiyni visnyk Ukrainy*, 2015, no. 4, Article 67.
2. Pro ratyfikatsiu Uhody pro asotsiatsiiu mizh Ukrainoiu, z odniiei storony, ta Ievropeiskym Soiuzom, Ievropeiskym spivtovarystvom z atomnoi enerhii i ikhnimy derzhavamy-chlenamy, z inshoi storony: Zakon Ukrainy vid 16 veresnia 2014 r. № 1678-VII [About ratification of the Agreement on association between Ukraine, on the one hand, and European Union, European Community on Atomic Energy and their state members, on the other hand: The law of Ukraine of September 16, 2014 № 1678-VII], *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 2014, no. 40, Article 2021.
3. Korotkyi posibnyk z Uhody pro Asotsiatsiiu [Short guide to the Agreement on association]. Available at: http://eeas.europa.eu/archives/delegations/ukraine/documents/association_agreement/guide.pdf.
4. Shcho take detsentralizatsiia i navishcho vona vsim nam? — prostymi slovamy pro reformu [What is decentralization and why it to all of us? — Simple words about reform]. Available at: <http://decentralization.gov.ua/news/item/id/1862>.
5. Donorski prohramy ta mozhlyvosti v konteksti reformy detsentralizatsii [Donor programs and opportunities in the context of decentralization reform]. Available at: <http://www.prostir.ua/?kb=analiz-donor-skyh-prohram-ta-jih-propozytisij-dlya-reformy-detsentralizatsiji-vlady>.
6. Peroshchuk Z. I. Pravovi problemy rehuliuвання vidnosyn u sferi biudzhethnoi systemy Ukrainy [Legal problems of regulation of the relations in the sphere of the budgetary system of Ukraine], Kyiv, 2015, 421 p.
7. Detsentralizatsiia publichnoi vlady: dosvid ievropeiskykh krain ta perspektyvy Ukrainy [Decentralization of the public power: experience of the European countries and prospect of Ukraine], Kyiv, 2012, 212 p.
8. Osiatyński W. Potrzeba rewolucji prawnej, Warszawa, 1999, 226 s.
9. Detsentralizatsiia publichnoi vlady v unitarnii derzhavi [Decentralization of the public power in the unitary state], Kyiv, 2003, 209 p.
10. Balatskyi Ie. O., Frolov S. M. Biudzhethna detsentralizatsiia: efektyvnist reformy na mistsevomu rivni [Budgetary decentralization: efficiency of reform at the local level], *Ekonomika i upravlenie*, 2011, no. 4, pp. 97–103.
11. Biudzhethna detsentralizatsiia v Ukraini v konteksti reformy mistsevoho samovriaduvannya [The budgetary decentralization in Ukraine in the context of reform of local self-government]. Available at: http://icps.com.ua/pub/files/42/80/Fiscal_Decentralization_Ukr.pdf.
12. Vozniak H. V. Perevahy ta ryzyky biudzhethnoi detsentralizatsii: teoretyko-metodolohichni aspekty [Advantages and risks of the budgetary decentralization: theoretical and methodological aspect], *Problemy ekonomiky*, 2015, no. 2, pp. 253–257.
13. Havrylenko A. S. Sutnist detsentralizatsii iak instrument derzhavnoho rehuliuвання rozvytkom natsionalnoi ekonomiky [Essence of decentralization as instrument of state regulation by development of national economy], *Visnyk KNUТ*, 2012, no. 5, pp. 128–135
14. Rozvytok biudzhethnoi detsentralizatsii v Ukraini [Development of the budgetary decentralization in Ukraine], Kyiv, 2016, 70 p.
15. Detsentralizatsiia: chy vviyde Ukraina u vidchyneni dveri, iak Polshcha 1989-ho? [Decentralization: whether Ukraine will enter an open door how Poland in 1989?]. Available at: http://gazeta.dt.ua/internal/decentralizaciya-chi-vviyde-ukrayina-u-vidchineni-dveri-yak-polscha-1989-go-_.html.

Перощук З. І. Проблемні питання бюджетної децентралізації (деякі правові аспекти)

Анотація. Україна обрала шлях прогресу, а отже, закономірною реформою є децентралізація, в тому числі бюджетна.

На думку автора, бюджетна децентралізація є невід’ємною частиною децентралізації як основоположної правової категорії, певним процесом передачі повноважень у сфері бюджетної системи України з метою ефективного задоволення публічного інтересу.

В ідеалі наслідком бюджетної децентралізації має стати юридичне закріплення співвідносних надходжень та витрат місцевих бюджетів для результативного виконання органами місцевого самоврядування (органами місцевої влади) бюджетних повноважень.

У статті зосереджується увага на тому, що в умовах безперервних багатоаспектних реформ бюджетна децентралізація може мати негативні наслідки. Правове закріплення за органами місцевого самоврядування широкого кола бюджетних повноважень і надання їм, таким чином, більших фінансово-правових можливостей може спричинити в суспільстві несприятливі для його подальшого розвитку процеси.

Ключові слова: бюджет, децентралізація, бюджетна система України, бюджетна децентралізація.

Перощук З. И. Проблемные вопросы бюджетной децентрализации (некоторые правовые аспекты)

Аннотация. Украина выбрала путь прогресса, а значит, закономерной реформой является децентрализация, в том числе бюджетная.

По мнению автора, бюджетная децентрализация есть неотъемлемой частью децентрализации как основополагающей правовой категории, определенным процессом передачи полномочий в сфере бюджетной системы Украины с целью эффективного удовлетворения публичного интереса.

В идеале следствием бюджетной децентрализации должно стать юридическое закрепление сопоставимых доходов и расходов местных бюджетов для результативного выполнения органами местного самоуправления (органами местной власти) бюджетных полномочий.

В статье сосредотачивается также внимание на том, что в условиях непрерывных разносторонних реформ бюджетная децентрализация может иметь негативные последствия. Правовое закрепление за органами местного самоуправления широкого круга бюджетных полномочий и, таким образом, предоставления последним больших финансово-правовых возможностей может спровоцировать неблагоприятные для дальнейшего развития общества процессы.

Ключевые слова: бюджет, децентрализация, бюджетная система Украины, бюджетная децентрализация.

Peroshchuk Z. Problematic Issues of Budget Decentralization (Some Legal Issues)

Annotation. Ukraine has chosen the way of progress so the decentralization including its budget aspect is consequent.

As the author sees it the budget decentralization is an integral part of decentralization as a fundamental legal category, a process of the power delegation in the budget sphere to meet effectively the public interests.

Ideally the consequence of the budget decentralization is to be the legal establishment of the correlative revenues and expenditures of the local budgets to enable the local self-governments (local authorities) to fulfill effectively their mandate.

Besides the article investigates the negative impact of the budget decentralization that may occur due to continuous multidimensional reforms. Legal delegating of wide budget mandates to local self-governments and thereby enhancing their financial capacity may result in adverse process with regard to further social development.

Key words: budget, decentralization, the budget system of Ukraine, budget decentralization.